

WYROK

Warszawa, dnia 10 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 kwietnia 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, Clar Serwis Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu i „Solcom-Bayard” Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu

w postępowaniu prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy K.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: CleanTask K.B. z siedzibą w Mnikowie

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie w zakresie zarzutów:

- naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez zaniechanie w części I oraz III zamówienia wezwania wykonawcy K.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: CleanTask K.B. z siedzibą w Mnikowie do złożenia wyjaśnień, w tym do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz kosztu,

- naruszenia art. 223 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez zaniechanie w części I oraz III zamówienia wezwania wykonawcy K.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: CleanTask K.B. z siedzibą w Mnikowie do złożenia wyjaśnień treści złożonej oferty w zakresie dotyczącym ceny jednostkowej netto za 1 m² utrzymania czystości wewnątrz budynków oraz utrzymania czystości na zewnątrz budynku

w części I oraz III

i nakazuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części I i III zamówienia oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym wezwanie wykonawcy K.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: CleanTask K.B. z siedzibą w Mnikowie:

- na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych do złożenia wyjaśnień,

w tym do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz kosztu,

- na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych do złożenia wyjaśnień treści oferty w zakresie dotyczącym ceny jednostkowej netto za 1 m² utrzymania czystości wewnątrz budynków oraz utrzymania czystości na zewnątrz budynku w części I oraz III zamówienia,

2. W pozostałym zakresie oddać odwołanie,

3. Kosztami postępowania obciążyć Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu w 2/3 oraz wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, Clar Serwis Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu i „Solcom-Bayard” Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu w 1/3 i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, Clar Serwis

Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu i „Solcom-Bayard” Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, Clar Serwis Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu

i „Solcom-Bayard” Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

3.2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu na rzecz wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLAR SYSTEM S.A.

z siedzibą w Poznaniu, Clar Serwis Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu i „Solcom-Bayard”

Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kwotę 12 400 zł 00 gr (słownie: dwanaście tysięcy czterysta złotych zero groszy).

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby

Sygn. akt: KIO 2040/26

Uzasadnienie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu (dalej: „Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Świadczenie profesjonalnych usług sprzątnia w obiektach Oddziału ZUS w Nowym Sączu i Terenowych Jednostkach Organizacyjnych”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp”.

W dniu 30 kwietnia 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, Clar Serwis Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu i „Solcom-Bayard” Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej: „Odwołujący”) wnieśli do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie zarzucając Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1. naruszenie przepisów art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy CleanTask K.B. (zwanym dalej: „CleanTask”) w części I oraz III zamówienia, mimo iż oferta tego wykonawcy jest niezgodna z przepisami ustawy Pzp w zakresie, w jakim zakłada powierzenie realizacji całości zamówienia podwykonawcom;

ewentualnie, gdyby – co nie powinno mieć miejsca – zarzut określony w pkt 1 powyżej został przez Krajową Izbę odwoławczą oceniony jako nieuzasadniony, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

2. art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp ustawy Pzp przez zaniechanie w części I oraz III zamówienia wezwania wykonawcy CleanTask do złożenia wyjaśnień, w tym do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz kosztu, pomimo że w odniesieniu do ceny zaoferowanej przez tego wykonawcę i jej istotnej części składowej zachodzą uzasadnione wątpliwości:

a) co do jej realnego charakteru (rażąco niskiego poziomu), oraz

b) co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji zamówienia oraz odrębnych przepisach;

c) co do tego, czy nie nastąpiła tzw. manipulacja cenowa, a więc czy oferta tego wykonawcy nie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,

3. art. 223 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie w części I oraz III zamówienia wezwania wykonawcy CleanTask do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w zakresie dotyczącym ceny jednostkowej netto za 1 m2 utrzymania czystości wewnątrz budynków oraz utrzymania czystości na zewnątrz budynku w części I oraz III.

Odwołujący wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania i uchylenie skutków prawnych zaskarżonych czynności poprzez nakazanie Zamawiającemu unieważnienie w części I oraz III zamówienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i nakazanie Zamawiającemu:

a) odrzucenie oferty wykonawcy CleanTask na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp;

ewentualnie (w przypadku nieuwzględnienia przez KIO zarzutu nr 1);

b) wezwania wykonawcy CleanTask na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, oraz istotnych części składowych ceny, jak również do złożenia wyjaśnień co do tego, czy nie nastąpiła tzw. manipulacja cenowa, a więc czy oferta tego wykonawcy nie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;

c) wezwania wykonawcy CleanTask na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp do od złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w zakresie dotyczącym ceny jednostkowej netto za 1 m2 utrzymania czystości wewnątrz budynków oraz utrzymania czystości na zewnątrz budynku w części I oraz III;

2. obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym także kosztami związanymi z dojazdem na wyznaczoną rozprawę lub rozprawy Izby oraz kosztami wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3.600,00 zł.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z pkt 5.1. SWZ wykonawca podał cenę oferty w sposób określony w Formularzu ofertowym. W formularzu ofertowym Zamawiający wymagał, aby wykonawca podał w zakresie każdej części zamówienia, na którą składana jest oferta:

- cenę jednostkową netto za 1 m2 utrzymania czystości wewnątrz budynków,
- cenę jednostkową netto za 1 m2 utrzymania czystości zewnątrz budynków.

Odwołujący zaznaczył, że tak wskazana cena jednostkowa ma ważne znaczenie zarówno w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jak i na etapie realizacji zamówienia. Jedynym kryterium oceny ofert stanowi cena, którą oblicza się w oparciu

o podane przez wykonawców stawki jednostkowe za 1 m2, przy czym dla usług z zakresu utrzymania czystości wewnątrz budynków obowiązuje stawka VAT 23%, podczas gdy

w zakresie utrzymania czystości na zewnątrz budynków stawka VAT 8%. Jak wskazał Odwołujący, w zakresie dotyczącym stawki jednostkowej za 1 m2 sprzątaną powierzchnię:

- wewnętrznej wykonawcy „opłaca się” przyjąć stawkę jednostkową jak najniższą,
- zewnętrznej wykonawcy „opłaca się” przyjąć stawkę jednostkową jak najwyższą.

Odwołujący zauważył, że stawki jednostkowe nie mogą jednak być przyjmowane przez wykonawców w sposób dowolny i to w taki sposób, by wykonawcy stawka ta „opłacała się”

w opłacie pozostałych czynników wpływających na sposób obliczenia ceny, tj. stawki podatku VAT oraz wielkość metrażu powierzchni wewnętrznej albo zewnętrznej. Odwołujący przywołał §8 ust. 2 i 4 wzoru umowy i wskazał, że cena miesięczna netto za usługi sprzątania 1 m2 stanowi iloczyn stawki za 1m2 i wielkości powierzchni, a ww. stawki mają samodzielny charakter i winny pokrywać samodzielnie koszty wykonania zamówienia w zakresie tej części usług porządkowych, do których się odnoszą. Powyższe potwierdza, jak wskazał Odwołujący, również treść § 14 ust. 1 wzoru umowy.

Odwołujący podał, że powierzchnia w metrach kwadratowych:

1) w zakresie części I zamówienia wynosi łącznie: 22.824,85 m2, z czego 14.643 m2 to powierzchnie wewnętrzne, a 8.180 m2 to powierzchnie zewnętrzne;

2) w zakresie części III zamówienia wynosi łącznie: 1.915,60 m2, z czego 989,20 m2 to powierzchnie wewnętrzne, a 926,40 m2 to powierzchnie zewnętrzne.

Odwołujący wywiódł, że skoro powierzchnie zewnętrzne stanowią więcej niż połowę (część I zamówienia) oraz wynoszą niemal tyle samo (część III zamówienia), co części wewnętrzne, nie może budzić wątpliwości stwierdzenie, że utrzymanie czystości na zewnątrz budynków

w ramach zarówno części I i III zamówienia stanowi istotny zakres zamówienia. W konsekwencji, ceny jednostkowe za 1 m2 sprzątania powierzchni wewnętrznej i zewnętrznej stanowią istotne części składowe ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący porównał ceny jednostkowe za 1 m2 usług porządkowych wewnątrz budynków oraz na zewnątrz budynków wskazane przez wykonawcę CleanTask w jego ofercie i zauważył prawidłowość, że w zakresie ceny ofertowej za każde zadanie (część I, II, III, IV oraz V) wykonawca CleanTask przyjmuje stawki o tej samej wielkości wobec usług porządkowych wewnątrz budynków i na zewnątrz. I tak:

- w części I zamówienia wykonawca CleanTask przyjął tę samą stawkę 5,76 zł za sprzątanie wewnątrz budynków i na zewnątrz budynków;
- w części II zamówienia wykonawca CleanTask przyjął tę samą stawkę 11,00 zł za sprzątanie wewnątrz budynków i na zewnątrz budynków;
- w części III zamówienia wykonawca CleanTask przyjął tę samą stawkę 8,12 zł za sprzątanie wewnątrz budynków i na zewnątrz budynków;
- w części IV zamówienia wykonawca CleanTask przyjął tę samą stawkę 5,12 zł za sprzątanie wewnątrz budynków i na zewnątrz budynków;
- w części V zamówienia wykonawca CleanTask przyjął tę samą stawkę 10,37 zł za sprzątanie wewnątrz budynków i na zewnątrz budynków.

Faktem notoryjnym jest to, jak zauważył Odwołujący, że sprzątanie wewnątrz i na zewnątrz budynków w sposób istotny różni się od siebie, i to nie tylko w zakresie czynności psychofizycznych, jakie mają być podejmowane przez personel

sprzątający, ale i wymogów w zakresie środków czystości, narzędzi oraz sprzętu. Różnice te przekładają się zaś na koszty, jakie wykonawca musi ponieść. Tytułem przykładu, Odwołujący wskazał, że zgodnie z OPZ od str. 35 Szczegółowy zakres prac teren wewnętrzny, do codziennych czynności wykonywanych przez personel sprzątający należy zaliczyć m.in.:

- odkurzanie i mycie podłóg,
- uzupełnianie środków higienicznych
- dezynfekcja powierzchni biurek i podłóg,
- dezynfekcja osłon i lad podawczych wraz z szybami oddzielającymi strefę klienta od pracownika.

By wykonać zatem te czynności wykonawca musi zakupić odpowiedni sprzęt, jak np. odkurzacz, mopy, wiaderka, środki czystości, środki higieniczne, płyn do dezynfekcji różnych powierzchni.

Natomiast, zgodnie z OPZ od str. 44 Szczegółowy zakres prac teren zewnętrzny, do codziennych czynności wykonywanych przez personel sprzątający należy zaliczyć m.in.:

- zamykanie schodów, podjazdów, parkingów (miejscowo) i chodników.

Odwołujący zwrócił uwagę, że by wykonać te czynności, wykonawca musi zakupić *de facto* tylko miotły.

Z powyższego Odwołujący wywiódł, że koszty wykonywania usług porządkowych na zewnątrz są (powinny być) znacznie mniejsze aniżeli wykonywanie takich usług wewnątrz budynków. Odwołujący stwierdził, że przyjęcie przez wykonawcę CleanTask takich samych cen jednostkowych za 1 m2 sprzątania wewnątrz i na zewnątrz budynków musi – obiektywnie rzecz oceniając – stanowić co najmniej powód do zastanowienia się przez Zamawiającego w zakresie:

1) czy uwzględniając opis przedmiotu zamówienia (tj. np. warunki wykonania usług oraz wielkość powierzchni) uzasadnionym jest, aby rzetelnie kalkulujący wykonawca mógł przyjąć takie same ceny jednostkowe za 1m2 wykonywania usług na różnych terenach (wewnątrz i na zewnątrz)?

2) powodu zastosowania przez wykonawcę CleanTask takiego zabiegu, w tym w szczególności, czy przyczyną takiego zabiegu nie stanowi okoliczność różnego opodatkowania podatkiem VAT usług porządkowych wewnątrz budynków (23%) i zewnątrz budynków (8%), a w konsekwencji, czy w stawce za 1 m2 sprzątania terenów zewnętrznych nie zostały przez tego wykonawcę ujęte koszty sprzątania wewnątrz?

W ocenie Odwołującego, już powyższe spostrzeżenia powinny skutkować powzięciem przez Zamawiającego wątpliwości co do treści oferty wykonawcy CleanTask w zakresie rażąco niskiego charakteru cen jednostkowych oraz czy oferta tego wykonawcy nie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji (tzw. manipulacja cenami).

Zdaniem Odwołującego, wniosek powyższy jest tym bardziej zasadny, gdy zważy się na przebieg niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie dotyczącym części IV zamówienia. Odwołujący wskazał, że w zakresie dotyczącym tej części zamówienia Zamawiający wezwał wykonawcę CleanTask do złożenia szczegółowych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Na wezwanie Zamawiającego wykonawca ten w ogóle nie odpowiedział, na skutek czego jego oferta została odrzucona.

Odwołujący ponadto stwierdził, że treść wezwania do wyjaśnień ceny z dnia 30 marca 2026 r. potwierdziła, że poszczególne stawki za m2 powinny zawierać w sobie wszystkie składniki kosztowe, do których te stawki się odnoszą.

Odwołujący zwrócił uwagę, że z zestawienia cen jednostkowych wynikają następujące prawidłowości dotyczące cen jednostkowych CleanTask:

- 1) cena jednostkowa za 1 m2 sprzątania wewnątrz budynków jest w każdym przypadku istotnie niższa aniżeli cena w tym zakresie zaoferowana przez pozostałych wykonawców; i zarazem
- 2) cena jednostkowa za 1 m2 sprzątania na zewnątrz budynków jest w każdym przypadku istotnie wyższa aniżeli cena w tym zakresie zaoferowana przez pozostałych wykonawców; i zarazem
- 3) cena jednostkowa za 1 m2 sprzątania wewnątrz budynków zaoferowana przez wykonawcę CleanTask jest w części I i III (a także IV i V) taka sama jak cena jednostkowa za 1 m2 sprzątania na zewnątrz budynków.

Odwołujący przyznał, że każdy z wykonawców jest niezależnym podmiotem, który kalkuluje i oblicza cenę według swojej wiedzy, doświadczenia i decyzji biznesowych. Odwołujący zauważył jednak, że nie jest tak, że wykonawca ma w tym zakresie pełną swobodę. Związany jest on bowiem przepisami prawa (np. wysokość minimalnego wynagrodzenia za

pracę), wymaganiami zamawiającego wynikającymi z dokumentacji zamówienia. Te ostatnie czynniki mają obiektywny charakter i są wspólne dla wszystkich wykonawców ubiegających się o zamówienie – i właśnie z tego m.in. powodu przyjmuje się w orzecznictwie KIO, że najlepszym kwantyfikatorem dla oceny realności ceny danego wykonawcy jest odniesienie jej do cen pozostałych wykonawców.

W ocenie Odwołującego, zdziwienie budzi fakt, że Zamawiający:

- nie powziął wątpliwości co do rażąco niskiego poziomu ceny jednostkowej za 1m² sprzątania wewnątrz budynków w zakresie części I i III zamówienia, i co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentacji zamówienia;
- nie powziął wątpliwości co do kwestii czy oferta wykonawcy CleanTask nie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na tzw. manipulowaniu cenami (czyn nieuczciwej konkurencji z klauzuli generalnej art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) i nie wezwała tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień w tym zakresie, tj. szczegółowego wyjaśnienia przyjętych stawek za 1m² sprzątania wewnątrz i zewnątrz.

Zdaniem Odwołującego, wskazane przez wykonawcę ClenTask ceny jednostkowe za 1 m², a w konsekwencji cena ofertowa za wykonanie usług porządkowych wewnątrz oraz na zewnątrz budynków są rażąco niskie, i nie sposób wykonać za nie przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją zamówienia i obowiązującymi przepisami. Na przykładzie części I zamówienia Odwołujący zwrócił uwagę, że w tego rodzaju usługach, jak przedmiot zamówienia, dominującym czynnikiem kosztowym są koszty osobowe. W części I zamówienia Zamawiający postawił wymaganie, aby wykonawca posługiwał się personelem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w liczbie co najmniej 21,5 etatu (por. pkt 31 ppkt 1 str. 33 dokumentu Wzór umowy i OPZ). Już zatem sam koszt miesięczny zapewnienia personelu w takiej ilości daje kwotę: 138.349,49 zł:

- 1.wynagrodzenie brutto umowa o pracę/ 1 etat - 4 806,00 zł
- 2.ubezpieczenie emerytalne 9,76% - 469,07 zł
- 3.ubezpieczenie rentowe 6,50% 0 312,39 zł
- 4.FGŚP 0,10% - 4,81 zł
- 5.FP 2,45% - 117,75 zł
- 6.składka wypadkowa 1,20% - 57,67 zł
- 7.PPK 1,5% - 72,09 zł
- 8.zastępstwa urlopowe - 595,08 zł
- 9.łączny koszt zatrudnienia (suma poz. 1-8) - 6 434,86 zł
- 10.cz.1 - wymagana ilość etatów – 21,5
- 11.cz. 1 - łączne koszty zatrudnienia (iloczyn poz.9 x 10) - 138 349,49 zł.

Tymczasem wykonawca CleanTask w części I zamówienia wskazał miesięczną cenę za wykonanie usług porządkowych wewnątrz budynków w wysokości 84.354,32 zł, a za wykonanie usług porządkowych na zewnątrz w kwocie 47.116,80 zł, co łącznie daje miesięcznie kwotę 131.471,14 zł. Pomiędzy kwotą 138.349,49 zł i kwotą 131.471,14 zł różnica wynosi 6.878,35 zł. Odwołujący podkreślił, że same koszty osobowe (w zakresie zatrudnienia osób tylko na podstawie umów o pracę, a nie na innej podstawie – co jest także niezbędne do wykonania zamówienia zgodnie z OPZ) wykonania zamówienia w części I są niedoszacowane w wysokości 6.878,35 zł. Oczywiście rzeczą zaś jest, jak zaznaczył Odwołujący, że dla prawidłowego wykonania zamówienia w części I każdy wykonawca, a więc i wykonawca CleanTask, musi ponieść także szereg jeszcze innych kosztów rzeczowych, osobowych oraz osiągnąć zysk. Chodzi tu o następujące pozostałe koszty środków czystości, materiałów eksploatacyjnych, sprzętu, koszty organizacyjne, administracyjne, zysk, koszty wykonania prac okresowych (np. mycie alpinistyczne okien) - zarówno osobowe (gdyż personel mający wykonywać te prace nie jest wliczany do minimum 21,5 etatu²) jak i rzeczowe (środki, narzędzia). Odwołujący oświadczył, że jako obecny wykonawca usług w części I oraz III doskonale zna koszty, jakie należy ponieść w związku z realizacją usług porządkowych w tych obiektach oraz biorąc pod uwagę wymagania Zamawiającego opisane w SWZ i OPZ. Tytułem przykładu Odwołujący podał konieczność zapewnienia artykułów sanitarno – higienicznych - Zamawiający wskazał ich standard oraz sposób oszacowania ilości koniecznych do prawidłowej realizacji usługi (OPZ str. 15 pkt. V.3). Odwołujący stwierdził, że średniomiesięczny koszt zapewnienia art. higienicznych w części I wynosi miesięcznie ok. 12 000 zł, z uwzględnieniem rabatów od dostawców tych środków. Jest to koszt faktycznie ponoszony przez Odwołującego w tym zakresie, który wykonuje aktualnie zamówienie w tej części na rzecz Zamawiającego, na dowód czego Odwołujący załączył wiadomość e-mail z dnia 30.04.2026 r. Dyrektora Makroregionu Odwołującego w sprawie rzeczywistej wysokości kosztów artykułów higienicznych.

Kolejno Odwołujący odniósł się do kosztów mycia okien i deratyzacji (pkt IX od str. 47 pliku Wzór umowy i OPZ).

Odwołujący podał, że rynkowe koszty wykonania jednorazowo tychże prac tylko w części I zamówienia wahają się od 27.000,00 zł do 29.000,00 zł netto, na dowód czego Odwołujący przedłożył pozyskane przez niego w drodze rozeznania rynku aktualne (z dnia 29-30.04.2026 r.) oferty lokalnych przedsiębiorców (z siedzibą w Nowym Sączu i Starym Sączu) zajmujących się wykonywaniem tego typu usługami specjalistycznymi.

Odnosnie usług deratyzacji Odwołujący podał, że powierzchnie w każdym obiekcie Zamawiającego, w których usługi te mają być wykonane zostały wskazane w pkt 2 od str. 21 pliku Wzór umowy i OPZ. W części I zamówienia jest to łącznie 2.339,71 m². W części III zamówienia 208 m². Odwołujący stwierdził, że rynkowe koszty jednorazowego wykonania tych prac wahają się od 4.380 zł do 5.700 zł netto, na dowód czego Odwołujący przedłożył pozyskane przez niego w drodze rozeznania rynku aktualne (z dnia 28-29.04.2026 r.) oferty lokalnych przedsiębiorców (z siedzibą w Krakowie, Krynicy-Zdrój oraz Jaworznie) zajmujących się wykonywaniem tego typu usług specjalistycznych.

Odwołujący zwrócił uwagę, że w praktyce obrotu legalnym instrumentem prawnym pozwalającym obniżyć koszty osobowe wykonawcy zamówienia publicznego jest dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych otrzymywane z PFRON. Odwołujący stwierdził, że wykonawca CleanTask jest co prawda ujawniony w SUDOP jako podmiot otrzymujący w przeszłości tego rodzaju dofinansowanie, niemniej dofinansowanie to otrzymuje dopiero za okresy od 09.2025 r. i to w niewysokich kwotach wynoszących odpowiednio: 13.119,40 zł, 13.567,50 zł, 20.607,50 zł, 25.133,41 zł, 25.620 zł i 24.777, 39 zł. Odwołujący wskazał, że wielkość kwot dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych otrzymywana przez wykonawcę CleanTask ma o tyle znaczenie w przedmiotowej sprawie, że wielkości tych dofinansowań za poszczególne miesiące, jak się wydaje, i tak nie pokryłyby niedoszacowań kosztów wykonania zamówienia w części I zamówienia.

Odwołujący przypomniał, że już w ofercie wykonawca CleanTask wskazał, że usługi porządkowe wewnątrz i na zewnątrz będzie wykonywał przy pomocy podwykonawców. Okoliczność ta – fakt i zakres posługiwania się przez wykonawcę CleanTask podwykonawcami przy realizacji zamówienia – była przedmiotem wątpliwości ze strony Zamawiającego

i wątpliwości te CleanTask wyjaśnił pismem z dnia 20 kwietnia 2026 r. w następujący sposób:

„Wykonawca oświadcza więc i jednoznacznie wskazuje, że na etapie realizacji umowy/umów będzie korzystał z podwykonawców w zakresie usług sprzątnięcia wewnętrznego i na zewnątrz, a dozór nad wykonywaniem usługi, wsparcie logistyczne, dostarczanie środków czystości oraz wsparcie techniczne/sprzętowe Wykonawca wykona osobiście.”

Na podstawie powyższego uznać należy, zdaniem Odwołującego, że nie tylko wykonawca CleanTask, ale i także każdy z podwykonawców wykonawcy CleanTask powinien wykazać, że aktualnie jest beneficjentem pomocy publicznej w zakresie otrzymywania dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych i że takimi pracownikami będzie wykonywał zamówienie w części I i III. Odwołujący zwrócił jednak uwagę, że z treści oferty wykonawcy CleanTask wynika, że nie zna on nazw tych podwykonawców. Przyjąć zatem należy, jak wskazał Odwołujący, że kalkulując swoje ceny ofertowe CleanTask nie mógł opierać się na założeniu, że jego podwykonawcy otrzymują dofinansowanie z PFRON do wynagrodzeń zatrudnianych przez podwykonawców osób niepełnosprawnych.

Ponadto, Odwołujący zwrócił uwagę, że z cytowanego wyżej oświadczenia wykonawcy CleanTask z dnia 20 kwietnia 2026 r., stanowiącego wyjaśnienia na uprzednie wezwanie z dnia 15 kwietnia 2026 r. Zamawiającego do złożenia wyjaśnień wynika, że w istocie cały zakres zamówienia wykonawca CleanTask zamierza wykonać przy pomocy podwykonawców. Takie kwestie bowiem jak nadzór, wsparcie logistyczne, dostarczanie środków czystości oraz wsparcie techniczne/sprzętowe nie stanowią w ogóle części zamówienia.

Odwołujący przywołał wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 grudnia 2020 r. sygn. KIO 2971/20 utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 5 maja 2021 r., sygn. XXIII Zs 11/21 i zestawiając wskazane przez wykonawcę CleanTask w oświadczeniu z dnia 20 kwietnia 2026 r. czynności, jakie zamierza on wykonywać na rzecz Zamawiającego z czynnościami, które były przedmiotem oceny KIO oraz Sądu Okręgowego w Warszawie, w ww. orzeczeniach, doszedł do wniosku, że czynności wskazane przez CleanTask w oświadczeniu z dnia 20 kwietnia 2026 r. to w istocie właśnie takie nie stanowiące wykonywania zamówienia w sensie faktycznym czynności organizacyjno-koordynujące. CleanTask przekroczył zatem dopuszczalną w świetle ustawy Pzp możliwość powierzenia podwykonawcom zlecenia "części" zamówienia.

Powyższe potwierdza, jak zauważył Odwołujący, lektura formularza ofertowego wykonawcy CleanTask - w pkt 2.2. formularza ofertowego wykonawcy CleanTask jako zakres usług powierzanych podwykonawcom wskazał: 1) utrzymanie czystości wewnątrz budynków; 2) utrzymanie czystości terenów zewnętrznych, a więc cały przedmiot zamówienia. Tymczasem, jak wskazał Odwołujący, zgodnie z dyspozycją art. 462 ust. 1 ustawy Pzp, podwykonawstwo całości zamówienia nie jest dopuszczalne. Zdaniem Odwołującego oferta wykonawcy CleanTask powinna zostać

odrzucona na podstawie przepisu art. 227 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp.

Ponadto Odwołujący podał, że w części III zamówienia Zamawiający postawił wymaganie, aby wykonawca posługiwał się personelem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w liczbie co najmniej 2,5 etatu (por. pkt 31 ppkt 2 str. 33 Wzoru umowy i OPZ). Już zatem sam koszt miesięczny zapewnienia personelu w takiej ilości daje kwotę: 16.087,15 zł:

- 1 wynagrodzenie brutto – 4 806,00 zł
- 2 ubezpieczenie emerytalne – 469,07 zł
- 3 ubezpieczenie rentowe – 312,39 zł
- 4 FGŚP 0,10% - 4,81 zł
- 5 FP 2,45% - 117,75 zł
- 6 składka wypadkowa 1,20% - 57,67 zł
- 7 PPK 1,5% - 72,09 zł
- 8 zastępstwa urlopowe – 505,08 zł
- 9 łączny koszt zatrudnienia (suma poz. 1-8) – 6 434,86 zł
- 10 cz.3 - wymagana ilość etatów – 2,5
- 11 cz. 3 - łączne koszty zatrudnienia (iloczyn poz.9 x 10) - 16 087,15 zł.

Tymczasem, jak zauważył Odwołujący, wykonawca CleanTask w części III zamówienia wskazał miesięczną cenę za wykonanie usług porządkowych wewnątrz budynków w wysokości 8.032,30 zł, a za wykonanie usług porządkowych na zewnątrz w kwocie 7.522,37 zł, co łącznie daje miesięcznie kwotę 15.554,67 zł. Pomiedzy kwotą 16.087,15 zł i kwotą 15.554,67 zł różnica wynosi 532,48 zł.

Odwołujący podkreślił, że same koszty osobowe (w zakresie zatrudnienia osób tylko na podstawie umów o pracę, a nie na innej podstawie) wykonania zamówienia w części III są niedoszacowane w wysokości 532,48 zł. Oczywiście rzeczą zaś jest, że dla prawidłowego wykonania zamówienia w części III każdy wykonawca, a więc i wykonawca CleanTask, musi ponieść także szereg jeszcze innych kosztów rzeczowych, osobowych oraz osiągnąć zysk. Chodzi tu o pozostałe koszty środków czystości, materiałów eksploatacyjnych, sprzętu, koszty organizacyjne, administracyjne, zysk, koszty wykonania prac okresowych (np. mycie alpinistyczne okien) - zarówno osobowe (gdyż personel mający wykonywać te prace nie jest wliczany do minimum 2,5 etatu) jak i rzeczowe (środki, narzędzia). Analogicznie, jak wskazał Odwołujący w części I zamówienia – w odniesieniu tylko i wyłącznie do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę oraz art. sanitarno – higienicznych także w części III – wycena wykonawcy CleanTask jest niedoszacowana w tym zakresie na kwotę 1.622,48 zł miesięcznie. Odwołujący podkreślił, że także w części III zamówienia na wykonawcy spoczywają wszystkie obowiązki określone w OPZ, jak (pkt 2 str. 17 Wzoru Umowy i OPZ):

- 1) utrzymanie czystości w obiektach Oddziału i TJO,
- 2) utrzymanie w czystości terenu zewnętrznego na posesjach przylegających do obiektów Oddziału i TJO, wraz z utrzymaniem i pielęgnacją terenów zielonych,
- 3) mycie okien, szklanych części elewacji i innych powierzchni w obiektach,
- 4) wykonanie deratyzacji, dezynfekcji,
- 5) czyszczenie rynien oraz rewizji rur spustowych z zanieczyszczeń i liści,
- 6) zapewnienie ciągłości zaopatrzenia środków higienicznych.

Całkowite powierzchnie sprzątania w ramach III części zamówienia i ich rodzaje przedstawiają się zaś następująco:

Teren wewnętrzny /powierzchnia użytkowa budynku objęta sprzątniem w m² – 989,20,

Teren zewnętrzny /m²/ - 926,40

Powierzchnia mycia okien /m²/ - 212,40

Powierzchnia odśnieżania dachów /m²/ - brak

Powierzchnia wewnętrzna sprzątana codziennie – 781,19

Powierzchnia wewnętrzna sprzątana okresowo lub doraźnie – 208,01.

Odwołujący przypomniał obowiązku wykonawcy określone we Wzorze umowy i OPZ (od str. 19).

W ocenie Odwołującego, przedmiotem wątpliwości Zamawiającego, a w konsekwencji i przedmiotem żądania od Clean Task wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp powinna być okoliczność, czy oferta wykonawcy CleanTask nie została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji. Odwołujący stwierdził, że czyn nieuczciwej konkurencji, z jakim mamy najprawdopodobniej do czynienia po stronie wykonawcy CleanTask, to czyn z klauzuli generalnej określonej w art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji zwany manipulacją cenową.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca CleanTask.

Pismem z dnia 11 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie w której wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Nie potwierdził się zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy CleanTask w części I i III, mimo że oferta ta jest niezgodna z przepisami ustawy Pzp w zakresie, w jakim zakłada powierzenie realizacji całości zamówienia podwykonawcom.

Izba ustaliła, że w pkt 2.2. formularza ofertowego wykonawca CleanTask złożył oświadczenie, że powierzy podwykonawcom wykonanie zamówienia w zakresie utrzymania czystości wewnątrz budynków oraz utrzymania czystości terenów zewnętrznych.

W piśmie z dnia 20 kwietnia 2026 r. odpowiadając na wezwanie Zamawiającego z dnia 15 kwietnia 2026 r., wykonawca CleanTask złożył oświadczenie:

„W złożonej ofercie Wykonawca wskazał zamiar powierzenia podwykonawcom części zamówienia w zakresie wykonywania usług sprzątania wewnątrz i na zewnątrz budynków. Zakres ten obejmuje czynności, w których zaangażowani będą podwykonawcy przy realizacji umowy, zgodnie z treścią oferty.

JEDZ należy interpretować w powiązaniu z treścią oferty, z której jednoznacznie wynika wskazany powyżej zamiar powierzenia części zamówienia podwykonawcom. Wyjaśnienia te nie zmieniają treści oferty ani nie wpływają na ocenę oferty Wykonawcy.

Wykonawca oświadcza więc i jednoznacznie wskazuje, że na etapie realizacji umowy/umów będzie korzystał z podwykonawców w zakresie usług sprzątania wewnętrznego i na zewnątrz a dozór nad wykonywaniem usługi, wsparcie logistyczne, dostarczanie środków czystości oraz wsparcie techniczne/sprzętowe Wykonawca wykona osobiście.”.

Izba ustaliła ponadto, że zgodnie z Załącznikiem nr 1 do umowy Opis przedmiotu zamówienia:

„1. Przedmiotem zamówienia jest świadczenie profesjonalnych usług sprzątania w obiektach Oddziału ZUS w Nowym Sączu (zwanego dalej Oddziałem) i terenowych jednostek organizacyjnych (zwanymi dalej TJO). Usługę należy wykonać w sposób sprawny, staranny i terminowy z uwzględnieniem potrzeb zgłaszanych przez użytkowników obiektów.

2. Usługa sprzątania obejmowała będzie następujące czynności:

- 1) utrzymanie czystości w obiektach Oddziału i TJO,
- 2) utrzymanie w czystości terenu zewnętrznego na posesjach przylegających do obiektów Oddziału i TJO, wraz z utrzymaniem i pielęgnacją terenów zielonych,
- 3) mycie okien, szklanych części elewacji i innych powierzchni w obiektach,
- 4) odśnieżanie dachów na obiektach,

- 5) wykonanie deratyzacji, dezynfekcji,
- 6) czyszczenie rynien oraz rewizji rur spustowych z zanieczyszczeń i liści,
- 7) sprzątanie pokoi noclegowych wraz z wymianą pościeli,
- 8) zapewnienie ciągłości zaopatrzenia środków higienicznych,
- 9) monitorowanie prawidłowości realizacji zadań w zakresie sprzątania.”

Szczegółowe wymagania i zakres prac zostały opisane przez Zamawiającego w poszczególnych punktach Opisu przedmiotu zamówienia.

Izba stwierdziła, że Opis przedmiotu zamówienia obejmuje czynności, które wykraczają poza *stricte* utrzymanie czystości wewnątrz budynków i na zewnątrz budynków, na które wskazał wykonawca CleanTask w pkt 2.2. Formularza oferty. Czynnościami tymi są niewątpliwie zapewnienie ciągłości zaopatrzenia środków higienicznych czy też monitorowanie prawidłowości realizacji zadań w zakresie sprzątania, które wykonawca CleanTask będzie wykonywał własnymi siłami.

Jakkolwiek deklaracja wykonawcy CleanTask o zakresie zadań, które zamierza powierzyć podwykonawcy obejmuje zasadniczą część zamówienia, to jednak brak jest podstaw do twierdzenia, że obejmuje jego całość. Izba doszła do przekonania, że czynności, które wykonawca CleanTask zamierza wykonać osobiście nie mają charakteru wyłącznie formalnego, ale stanowią istotny element zamówienia, bowiem jego realizacja nie może się odbyć zarówno bez zaopatrzenia w środki higieniczne, jak też bez odpowiedniego nadzoru.

Izba miała również na względzie, że Zamawiający nie zastrzegł, że usługę utrzymania czystości czy jej poszczególne elementy wykonawca zobowiązany jest wykonać osobiście.

Wobec powyższego, Izba nie stwierdziła podstaw do odrzucenia oferty CleanTask na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp.

Izba za zasadny uznała zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez zaniechanie w części I oraz III zamówienia wezwania wykonawcy CleanTask do złożenia wyjaśnień, w tym do złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz kosztu.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał zarówno za pomocą przedstawionych wyliczeń, jak również załączonych do odwołania dowodów wskazujących na określone koszty poszczególnych elementów zamówienia, że Zamawiający powinien był powziąć wątpliwości co do zaoferowanej przez wykonawcę CleanTask ceny. Już choćby wykazywane przez Odwołującego koszty zatrudnienia personelu w liczbie określonej przez Zamawiającego, których Zamawiający ani wykonawca CleanTask nie podważyli, wskazują na zasadność wezwania CleanTask do wyjaśnień. Zważywszy na okoliczność, że koszty zatrudnienia personelu nie są jedynymi kosztami składającymi się na wykonanie zamówienia, realność zaoferowanej przez CleanTask ceny powinna budzić wątpliwości Zamawiającego i wymaga wyjaśnień.

Izba uznała też zasadność wezwania wykonawcy CleanTask do złożenia wyjaśnień treści oferty w zakresie zaoferowanych cen za 1m² utrzymania czystości wewnątrz i na zewnątrz budynku. Opis przedmiotu zamówienia opracowany przez Zamawiającego wskazuje, że zakres czynności obejmujących utrzymanie czystości wewnątrz budynku jest całkowicie różny od zakresu czynności objętych utrzymaniem czystości na zewnątrz budynku. Już ta okoliczność jest, w ocenie Izby, wystarczająca do wezwania wykonawcy CleanTask do złożenia wyjaśnień, jako że objęcie całkowicie odmiennego zakresu obowiązków taką samą stawką 1m² dla budzi wątpliwości. Tym samym, za zasadny Izba uznała zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 223 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie w części I oraz III zamówienia wezwania wykonawcy CleanTask do złożenia wyjaśnień w opisanym powyżej zakresie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Izba obciążyła strony kosztami postępowania stosownie do przepisu § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, który stanowi, że w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w części, koszty ponoszą odwołujący i zamawiający. W takiej sytuacji Izba rozdziela wpis oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia stosunkowo, zasądzając odpowiednio od zamawiającego na rzecz

odwołującego kwotę, której wysokość ustali, obliczając proporcję liczby zarzutów przedstawionych w odwołaniu, które Izba uwzględniła do liczby zarzutów, których Izba nie uwzględniła (§7 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia).

Przewodnicząca:.....